11

OSSERVAZIONI

DI

GIUSEPPE CANESTRINI

DELLA

POLIZIA GENERALE

DELLA

POLIZIA GIUDIZIARIA, DELL'AMMINISTRATIVA

E

DELLA POLIZIA POLITICA

OSSERVAZIONI

DI

GIUSEPPE CANESTRINI

FIRENZE
Stamperia sulle Logge del Grano
1847

Noi ci proponiamo di parlare della Polizia; non in modo declamatorio, che questo è modo facile ai più; non con passione, che questo non si conviene a chi d'un'Istituzione pubblica voglia scrivere con coscienza e non con prevenzione, con ragione e verità e non con rancore; noi ci proponiamo di parlarne pacatamente, ma liberamente, senza odio e soprattutto senza pregiudizj.

Di tutte le Istituzioni d'uno Stato, la Polizia è quella la cui necessità è meglio sentita da ogni cittadino; mentre gli interessi generali dello Stato che si trattano nelle alte regioni del Governo, sfuggono generalmente al comune degli uomini; ragione per cui la Polizia deve essere meglio costituita, perchè agisca con la maggior possibile regolarità e legalità. Il giureconsulto Domat la definisce : la sorveglianza che ha per oggetto di mantenere la tranquillità tra gli uomini che vivono in civile consorzio. E in verità vi sono delle leggi senza le quali uno Stato non può sussistere, e tra queste principalissime sono quelle che concernono la Polizia dello Stato e che vegliano alla sua sicurezza. Siccome poi la Polizia invigila sopra gli uomini e sopra le cose; così Polizia Giudiziaria è denominata la prima, e Polizia Amministrativa la seconda; e come si scorge, desse sono distinte tra loro per l' oggetto a cui accennano: e si suddividono in altre parti che pigliano di-

versi nomi, ma che tutte si riducono alle due principali divisioni, alla Polizia Giudiziaria e alla Polizia Amministrativa. Vegliare alla sicurezza e al buon ordine dello stato, prevenire i delitti, e cooperare a scoprirli e a punirli è una vera funzione pubblica; e le pubbliche funzioni, devono essere regolate da leggi permanenti, chiare e consentanee al fine di quelle funzioni.

Come sopra dicemmo, la Polizia Giudiziaria e la Polizia Amministrativa sono diverse e distinte tra loro ; ma sono e saranno sempre necessarie in tutti i tempi, in tutti i luoghi e presso tutte le nazioni incivilite. Perchè regni la giustizia , perchè le leggi siano eseguite , perchè si prevengano , si reprimano e si puniscano i delitti , ne viene di necessità che si debbano adoperare tutti i mezzi legittimi per prevenire, reprimere e punire. Però la Polizia Giudiziaria deve dipendere in uno Stato ben ordinato, dal Ministero della Giustizia, e più direttamente dal Pubblico Ministero. Ma questo rappresentando e difendendo le leggi che proteggono le persone e le cose , è necessario perchè sia in caso di difendere le leggi in tutto , dapertutto e contro tutti, grandi e umili , nobili e popolani , potenti e deboli, che possa avere azione diretta, indipendente e libera ; per cui noi crediamo che per quello che riguarda l'azione libera e indipendente del Pubblico Ministero, vi sia qualche cosa ad aggiungere alla Riforma dei Tribunali eseguita nel 1838. Tosto che un delitto o una contravvenzione è commessa, non importa da chi, il Pubblico Ministero, di proprio moto deve conoscere , istruire e procedere contro il delinquente , qualunque egli sia , e quanto in alto o in basso egli si trovi nella sociale gerarchia. Nessuna volontà superiore, nessuna influenza venuta dalle regioni superiori o inferiori del Potere, può sottrarre al Pubblico Ministero il delinquente, violando le leggi, che in Toscana sono eguali per tutti. Appena avuta cognizione del delitto egli agisce in nome della legge, della pubblica sicurezza e della pubblica morale ; e nessun potere ,

nessun governo, e nemmeno il Capo dello Stato può impedire l'azione della giustizia. La legge eguale per tutti, cioè l'eguaglianza civile non deve essere una menzogna; se la legge non fosse eseguibile verso e contro tutti, senza distinzione e senza eccezioni fuori di quelle volute dal codice penale, dessa non è più legge, ma un'assurdità. Le leggi son ma chi pon mano ad esse? Noi risponderemo: lo stesso Governo. Egli è la salvaguardia delle leggi, come le leggi sono la salvaguardia dei Cittadini; e se il Governo è, e deve essere la salvaguardia delle leggi, ne viene che per lui la Polizia diventa l'istrumento non solo necessario, indispensabile, ma il più utile e sicuro per invigilare ed assicurare l'esecuzione delle leggi.

La legislazione poi che concerne le competenze della Polizia Giudiziaria, come pure della Polizia Amministrativa, dovrà essere chiara, precisa, di facile esecuzione, nè deve fornire, materia o pretesto a interpretazione erronea o ad arbitraria applicazione.

La Polizia Amministrativa è quella la cui vigilanza riguarda principalmente alle cose; è diversa e distinta dalla Giudiciaria, che più particolarmente si riferisce alle persone; ma non per questo sono separate, che anzi l'una viene in ajuto e cooperazione dell'altra. La Polizia Amministrativa ha per oggetto principale di esercitare una sorveglianza generale nello Stato, assicurare l'esecuzione delle leggi, motuproprj, notificazioni, regolamenti ec., scoprire i delitti e contravvenzioni, ricercare li autori e tradurli dinnanzi ai tribunali ordinarj. La Polizia Amministrativa dipende per la superiore direzione, e quando si tratta di ordinare delle misure generali, dal Ministero dell'Interno. La Polizia Amministrativa in tutto lo Stato agisce in conformità alli ordini e misure che emanano dal Ministero dell'Interno; ma dessa agisce d'accordo con la Polizia Giudiziaria per la ricerca dei delitti e dei colpevoli; con questa differenza, che dovrà essere chiaramente stabilita dalla Riforma della Polizia che si sta preparando, che la Polizia

Giudiziaria debba sola constatare i delitti, e raccoglierne le prove, alle quali essa imprime un carattere legale, perchè l'esecuzione delle disposizioni del codice penale venga assicurata.

La Polizia Amministrativa ha per oggetto particolare d'invigilare e provvedere con quai mezzi e sino a qual punto l' ordine pubblico possa contribuire al ben essere dei cittadini; quindi ha la sorveglianza per la sicurezza e buon ordine delle strade e vie, de' mercati, fiere, luoghi pub. blici, passeggi, teatri, feste pubbliche; previene le risse, gl'incendj, le contravvenzioni, e qualunque disordine. La sua sorveglianza si esercita ancora sopra i forestleri; e a buon diritto: perchè dessi appena mettono piede nello Stato, contrattano l'obbligodi sottomettersi alle leggi del paese (Wattel; *Droit des gens*); e non hanno alcun motivo di lagnarsi delle leggi, e delle consuetudini del paese perchè si sottopongano volontariamente nell'entrarci; (Rayneval; *Droit des gens*, T. I. pag. 32). Essi sono i sudditcasuali della legge del paese; sono protetti da quella legge, e ad essa devono sottomettersi; (Portalis; *Discours sur la publication, les effets et l'application des lois.* Pardessus; *Cours de Droit Commercial.* Kluber; *Droit des gens.*) La giustiziabilità è un punto positivo del diritto delle genti e del diritto pubblico universale, onde la Polizia deve ancora invigilare ai forestieri; che se questi hanno per caso avuto motivo di dolersi dell' arbitrio e delle violenze degli agenti, questi come si spera colla Riforma della Polizia, adopereranno modi più urbani attenendosi alla pura legalità.

Diremo ora della Polizia Politica, che per la tristezza dei tempi e degli uomini giunse presso alcune nazioni ad occupare il primo posto nello Stato, e a dominare qualche volta il Governo e i governati, il Principe e il popolo; a inviluppare tutti i poteri, paralizzare l' esecuzione delle leggi, l'azione regolare dei tribunali; a impedire la libertà individuale, le azioni e persino i pensieri. La Polizia deve essere nel Governo e sottoposta al Governo, ma non deve

essere tutto il Governo. Il regno della Polizia politica è finito tra noi, grazie al regno della giustizia e delle leggi, all'unione dei cittadini col Principe, alla concordia e fratellanza di tutte le classi del popolo, alla libertà d'azione restituita al Governo; onde volentieri noi tiriamo un velo sopra la Polizia politica che conturbò lo Stato, col pervertire la morale pubblica e privata, con impedire la fratellanza e l'amore, l'eguaglianza civile, l'impero delle leggi.

Cominciò in Toscana sotto Cosimo I, ch' egli estese alle più minute investigazioni non solo sopra le famiglie potenti, ma ancora sopra l'universale de'cittadini, sui loro mezzi, sulle loro aderenze, azioni, intenzioni e pensieri. Cosimo I introdusse quella specie di Polizia che chiamasi modernamente Polizia politica, e che non era altro che l'Inquisizione applicata da lui non alle azioni, ma alle intenzioni, alle opinioni in materia di religione, di pratiche di culto esterno, di filosofia, di politica e di stato. Da Cosimo I l'impararono altri Principi in Europa, e la introdussero ne'loro stati, estendendola in modo che dessa divenne sotto alcun Principe più vessatoria e feroce del Sant'uffizio.

La storia della Polizia politica del nostro e di varj altri stati in Europa negli ultimi cinquant' anni è troppo nota; noi ci fermeremo soltanto a notare le fasi della Polizia Politica in Francia. Con l'Editto dei 14 maggio 1667, parve che Luigi XIV volesse imprimere alla Polizia una direzione regolare; difatti si legge in quell'Editto: « rien n'est plus digne de nos soins que de bien régler la justice et la police — la police d'ailleurs consiste à assurer le repos du public et des particuliers, à purger la ville de ce qui peut causer le désordre, à procurer l'abondance et à faire vivre chacun selon sa condition. » Ma malgrado l'Editto di Luigi XIV, la Polizia non divenne ben presto che una emanazione del regio potere, che se ne servì come d'un facile istrumento a'suoi interessi e a'suoi capricci. La rivoluzione atterrò la Polizia politica dell' antico reggimen-

to; ma risorse sotto la formidabile Convenzione, della quale la Polizia politica non fu che l' istrumento inflessibile e crudele di proscrizioni e di morte. Nel 1795 si riformò e si ritornò alla polizia Municipale (giudiziaria) e all'Amministrativa, come era stato fatto provvisoriamente nel 1789 e 1790. Ebbe regola più fissa e determinata con le leggi dei 17 aprile 1798 e dei 13 dicembre 1799. Ma il Direttorio risuscitò, s'appropriò e direi quasi s' im medesimò nella Polizia politica; e anche sotto quello fu vessatoria. Dopo la giornata dei 18 brumaire, conobbe Bonaparte quanto poteva essere utile alle sue mire la Polizia politica, però la mantenne e la coltivò; e questa si volse a creare chimere, e nascondere le realtà, appigliandosi a tutti i mezzi. Soppressa dalla Restaurazione, fu fatta rivivere dopo i *cento giorni*, e fu creduto che non si potesse governare senza quella Polizia, la quale attendeva a far credere che governare significa ingannare. Ma come quella Polizia era incompatibile colle guarentigie accordate dalla *Carta*, non le era concesso di vivere che con leggi di eccezione, le quali come transitorie non potevano durare; e si dovette riformarla, sottoponendola al Ministero dell' Interno, dove esiste un officio (Police Générale du Royaume) al quale sono trasmessi tutti gli affari che risguardano la Polizia Amministrativa. La Polizia Giudiziaria restò ai tribunali ordinarj.

Le peripezie di Napoleone e le sue preoccupazioni a motivo dell'onnipotenza e della perfidia della Polizia Politica e di Fouché, e l' ascendente di costui sopra l' Imperatore (di che son piene le Storie dell' Impero, e che nelle parti più confidenziali si leggono nelle Memorie di Bourrienne suo Ministro di Stato), ci fanno seriamente pensare come più facilmente altri Principi di minori facoltà e potenza potrebbero lasciarsi inviluppare e ingannare dalla Polizia Politica.

Non è maraviglia se sono frequenti le irregolarità e spesso le ingiustizie che vengono commesse a cagione della

Polizia Politica, la quale conosce de'fatti non bene definiti dalla legge, e procede con mezzi ignoti; mentre la procedura quanto è più conosciuta, sicura e precisa, rispetta più i diritti dell'uomo, e diviene più circospetta e favorevole alla giusta difesa. Ma quando la procedura è arbitraria o difettosa, quando mancano i mezzi sicuri di stabilire il giudizio, non vi può essere podestà di giudicare. I così detti delitti d'opinione sono difficili a giudicarsi con sicurezza: dai discorsi o dai fatti isolati si può forse argomentare dell'intenzione, ma il giudizio che se ne forma la Polizia Politica non è altro che congetturale, e manca sempre della morale certezza; per cui le sue misure preventive o repressive tornano ingiuste. Che questo sia vero l'insegna la storia degli ultimi cinquant'anni, e per così dire la storia de' giorni nostri; anzi la storia a noi contemporanea attesta come tutte le misure della Polizia politica non giunsero mai a porre in discredito o a distruggere l'opinione de' migliori che finisce per divenire l'opinione dell'universale, l'opinione pubblica; dimostra ancora come le persecuzioni hanno sempre dato nuove forze all'opinione prevalente, perchè il buon senso del popolo, e per citare un esempio, del nostro popolo toscano, ha sempre e validamente resistito agli arbitrj che mettevano in pericolo l'indipendenza e la libertà d'azione del Principe e del Governo, la libertà individuale de'cittadini, e facevano ostacolo allo stabilimento d'un'Amministrazione più regolare, e più consentanea ai tempi e ai bisogni della progredita civiltà.

Se dopo le cose discorse, noi prendiamo ad esaminare e confrontare la vecchia Istituzione della Polizia, noi non troveremo che confusione, anarchia, ed arbitrio. Intendasi bene che quì noi non intendiamo parlare degli Officiali di essa, molto meno li vogliamo giudicare come uomini. Noi deploriamo l'Istituzione che non poteva essere buona, perchè la Legislazione che la concerneva era cattiva. Questa Legislazione viziosa, indefinita, vaga non poteva far a meno che rendere l'Istituzione poco con-

forme alla moderna civiltà; e per consegnenza, e al solito tutta l'odiosità si versava non contro l'Istituzione, ma contro li uomini. Questa Legislazione, (sebbene contenga in se alcune buone disposizioni, pure in generale concedendo troppo all'arbitrio, delle attribuzioni esorbitanti, una procedura incerta e sconosciuta), sarà in breve riveduta e corretta, e la Polizia del tutto riformata·

Ora basterà citare alcuni articoli della Legislazione che concerne la Presidenza del Buon Governo, per farne conoscere le attribuzioni e l'onnipotenza: « Atteso il ristabilimento della carica di Presidente del Buon Governo con tutte le facoltà del potere direttivo della Polizia generale superiore in tutta l'estensione del Gran-Ducato ec. tutte LE AUTORITA' DI QUALUNQUE GRADO E CARATTERE RIVESTITE, LE QUALI ESERCITANO DELLE ATTRIBUZIONI POLITICHE E GOVERNATIVE IN QUALSIVOGLIA LUOGO DEL GRAN-DUCATO, SONO SOTTOPOSTE E DEVONO CORRISPONDERE E DIPENDERE DALLA DETTA PRESIDENZA in tutto ciò che riguarda l'interna Polizia dello Stato. (Legge dei 27 Giugno 1814 Art. 4,) — Tutti i Governatori e Commissari Regi SARANNO SOGGETTI ALLA DIREZIONE SUPERIORE DEL PRESIDENTE DEL BUON GOVERNO, nelle Materie di Polizia e in quelle di competenza della Potestà Economica, (Istruzioni dei 16 Aprile 1816 Art. 1.) — Dalle risoluzioni Economiche DEI GOVERNATORI E REGI COMMISSARI potrà aversi ricorso al Presidente del Buon Governo, che sul concorso di gravi circostanze, AVRA' FACOLTA' DI SOSPENDERNE ANCHE L'ESECUZIONE. (id. Art. 8.) — I Vicari Regi invece di corrispondere coi rispettivi Governatori e Commissari Regi POTRANNO RIVOLGERSI DIRETTAMENTE AL PRESIDENTE DEL BUON GOVERNO. (id. Art. 13.)

Da questi pochi Articoli si scorge facilmente come la Presidenza era fuori del Governo e sopra al Governo; e senza volerne qui dedurre tutti l'inconvenienti, ci contenteremo di dire che il Governo era viziato nel suo carattere essenziale, ch'è l'unità.

In quanto alla parte buona della Legislazione della vecchia Polizia, noi non possiamo affermare sino a che punto sia stata osservata, ed eseguita; e se questa parte migliore fosse sempre stata la maggior cura della Polizia; ma a modo di esempio ne riporteremo alcune disposizioni :

« Maggiore che per punire i delitti deve essere la premura di prevenirli.

Procureranno che siano prevenute le divisioni e animosità tra la popolazione d' un paese e l' altro, o tra le private famiglie o persone.

Invigileranno che nessuno faccia il prepotente con oppressione degli altri e in specie dei poveri.

Invigileranno su chi dia a credenza, a condizioni gravose, a figli di famiglia o altri, mentre questi contratti sono fomento e causa d' altri delitti. Molto più si abbia attenzione a chi dia a scrocchio, tenga mano alle truffe e a compre di robe rubate.

Non tollereranno negligenza per assicurare il parto delle nubili.

Faranno, secondo le differenti condizioni, che i giovani si adattino a qualunque mestiere o occupazione qualunque.

Sia invigilato sulla condotta degli Ecclesiastici Secolari e Regolari, esattamente.

Special vigilanza richiede la condotta dei Parrochi e regolari in Campagna.

Saranno attenti che non seguano trasgressioni agli ordini sopra le vestizioni delle Monache, sopra le carceri claustrali.

Impedire le troppo frequenti feste sacre in campagna (Circolare dei 28 aprile 1782, Articoli 42, 44, 45, 51, 64, 66).

Il Governo, come ha promesso, procederà quanto prima alla riforma della Polizia, e si atterrà alle norme di diritto pei limiti delle nuove leggi di prevenzione e delle procedure. Il Governo ha il diritto di prevenzione, ma que-

sto deve essere soltanto tutelare e di pura difesa; perchè ha per oggetto d'impedire il male o il danno temuto dal lato degli uomini e dal lato delle cose. Ma è principalissima cosa e la più urgente il determinare questi limiti. La bontà della nuova legislazione che riformerà la Polizia consiste appunto nell'aver determinato i giusti limiti, perchè da questi dipende la libertà civile de'cittadini. La legge, come disse bene il Romagnosi, non può essere un atto d'arbitrio o di pura forza, ma un atto di necessità o di ragione. Il Romagnosi assegna in teoria generale le regole limitative del diritto di prevenzione, che noi ridurremo in più brevi termini a tre capi principali. I. Calcolare l'eventualità del male non dietro le chimeriche possibilità, ma dietro il corso naturale delle cose. II. Vedere se il male si può prevenire con una proporzionata penalità, o soltanto con l'ordinaria sorveglianza, e senza il bisogno d'una continua vessazione contro l'universale dei Cittadini. III. Se l'esperienza dimostra insufficiente un tal modo di prevenzione, si ricorra alle proibizioni, alle discipline, ec. ma sempre dentro i confini di una provata necessità.

Dietro questi principii, che il governo si farà debito di osservare nella riforma promessa della Polizia; la Polizia propriamente detta, cioè la Polizia Amministrativa dipenderà dal Ministero dell' Interno, e la Giudiziaria sarà delegata ai Tribunali ordinarj, e dipenderà dal Pubblico Ministero. In quanto alla Polizia Politica noi la crediamo incompatibile e inutile; perchè in questa concordia di opinioni, di unione del Principe col popolo; con un governo che rappresenta l'opinione pubblica, e si prepara a soddisfare ai bisogni del tempo e della civiltà; con un onesta libertà di stampa e con la Guardia Civica, le minorità dissidenti o vanno diminuendosi sempre più, o sono rese impotenti.

Noi abbiamo fondamento di credere che le competenze della Polizia Amministrativa saranno chiaramente determinate come è stato fatto dalle leggi francesi (V. Lois,